

# Plan de intervención inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario





## Objetivo general

El Sistema Penitenciario y Carcelario colombiano se encuentra en una crisis humanitaria de larga data que se materializa en un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) que la Corte Constitucional ha declarado<sup>1</sup>, reiterado<sup>2</sup> y ampliado, llegando a abarcar hoy en día los centros de detención transitoria<sup>3</sup>. El mal funcionamiento de este sistema no ha abierto paso, hasta el momento, a una política criminal que enfrente de forma sistemática el populismo punitivo. Más de cien mil personas pasan sus días en privación de libertad por debajo de los mínimos de dignidad humana que el Estado Social de Derecho obliga garantizar a todo ser humano<sup>4</sup>.

El Gobierno del Cambio busca sentar las bases para que el país se convierta en un referente de la protección de la vida, la superación de injusticias y generación de oportunidades y garantías para las poblaciones vulnerables y excluidas. Por ello, desde el primer día de este Gobierno se ha buscado con urgencia avanzar en la superación del ECI que aqueja al sistema. Es así como, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, que se concibe como el principal instrumento de política pública, se establece como objetivo de transformación la “Humanización de la política criminal y la superación del Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria”, el cual se concreta en la aplicación de una política criminal desde un enfoque de derechos humanos, que promueva la garantía de la dignidad humana, la resocialización efectiva y la dignificación de la población privada de la libertad.

En línea con lo anterior y con el compromiso de enfrentar la compleja situación del Sistema, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se ha diseñado una estrategia de humanización del sistema penal y penitenciario en la que se articulan tres dimensiones de cambio: cultural, administrativo y normativo. Enfrentar problemas estructurales con esta visión implica un esfuerzo sostenido en el tiempo, mucho de lo cual depende de generar soluciones desde una perspectiva de intervención articulada inmediata.

1. Corte Constitucional. Sentencia T-153 del 28 de abril de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Corte Constitucional. Sentencia T- 388 del 28 de junio de 2013. M.P. María Victoria Calle.

2. Corte Constitucional. Sentencia T-762 del 16 de diciembre de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

3. Corte Constitucional. Sentencia SU-122 del 31 de marzo de 2022 M.P. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

4. A corte del 23 de julio de 2023 hay un total de 195.809 personas privadas de la libertad en el territorio nacional. De ellas, 101.254 se encuentran recluidas en ERON, 69.489 en prisión domiciliaria, 22.270 en centros de detención transitoria y 2.796 en cárceles de entidades territoriales. En cuanto al hacinamiento, este se encuentra en un 24,41% en ERON y en 120,89% en centros de detención transitoria. De esas 195.809 personas privadas de la libertad, 110.945 están condenadas y 84.864 sindicadas.

Además de proponer una reforma legislativa que contribuya a humanizar la privación de la libertad en el país y que oriente la política criminal hacia la superación del ECI, se ha emprendido una amplia agenda de visitas humanitarias y diálogos de derechos humanos en los que hasta el momento se ha abarcado más de 40 mil personas privadas de libertad en establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)<sup>5</sup> a raíz de los cuales se ha brindado soluciones específicas para la garantía de derechos. Junto con esto, se han fortalecido los datos para tomar decisiones de política pública como la entrega de la primera medición de indicadores de vida en reclusión que se completó en junio de 2023 <sup>6</sup>, cumpliendo los estándares establecidos por la Corte Constitucional.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de sus competencias, ha avanzado y avanzará en una serie de iniciativas integrales. Entre ellas, este Plan de Intervención Inmediata para el Sistema Penitenciario y Carcelario. Este funcionará como un plan de choque para articular una serie de medidas urgentes que, en el marco de los siguientes seis (6) meses, deben llevar a la implementación de acciones en asuntos que comportan un mayor obstáculo para el respeto y garantía de servicios vitales y derechos fundamentales en privación de libertad. Estas medidas podrán tener un seguimiento a través de la medición de los indicadores de vida en privación de libertad.

El plan de intervención inmediata establece 9 ejes estratégicos y define 40 acciones concretas que deberán implementarse para dar respuestas a situaciones problema. Muchas de estas medidas dependen de una actuación interinstitucional frente a lo cual el rol del Ministerio de Justicia y del Derecho está relacionado con gestar el encuentro de los esfuerzos de diversos actores y coordinar acciones concretas que puedan contribuir conjuntamente a esas metas <sup>7</sup>.

El presente plan constituye un llamado a diversas entidades y organizaciones para que, en conjunto, se brinde una respuesta que dé respuesta a la urgencia y a la gravedad de los problemas a los que se enfrenta el Sistema Penitenciario y Carcelario. En un primer momento, este plan se concentrará en los siguientes puntos neurálgicos.

5. Un completo reporte de estas visitas puede encontrarse en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Boletin/Boletin-Carceles.pdf>.

6. Esta medición se encuentra disponible en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Seguimiento-ECI>

7. Esta es precisamente la dirección en la que se mueven los numerales 2, 5, 9 y 11 del artículo 2 del Decreto 1427 de 2017, que marca las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho; 1, 2, 5, 6, 9 del artículo 19 del mismo decreto, que establecen las funciones del Viceministerio de Política Criminal y Justicia Restaurativa; y, finalmente, 1, 3, 4, 5, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 17 o 18, del artículo 21 de la misma norma, que establece las funciones de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria.



# 1



## Infraestructura penitenciaria y carcelaria

Si bien en los últimos 30 años se construyeron, en promedio, 4,8 cupos diarios, la población privada de la libertad se triplicó, dando lugar en la actualidad a un rezago de cerca de 42.000 cupos.

Los establecimientos de reclusión del país son en su mayoría construcciones antiguas. El 81,1% de los ERON son de primera generación, es decir, previos a la década de los 90, varios de ellos con más de cincuenta años de construcción. Esta antigüedad impacta no sólo en la capacidad y disponibilidad de cupos, sino también en la infraestructura de las redes de energía, agua y alcantarillado. Las condiciones de la infraestructura inciden negativamente en la posibilidad de garantizar los servicios mínimos y los objetivos de resocialización del sistema<sup>8</sup>.

A su vez, hay 22.270 personas en las Unidades de Reacción Inmediata (URI) y Estaciones de Policía, donde no hay condiciones de habitabilidad mínimas y dignas. De estas personas 1.370 son condenadas y 20.900 son sindicadas<sup>9</sup>. Las primeras deben estar a cargo del INPEC, las segundas son responsabilidad de las entidades territoriales. Pese a este mandato legal, la Corte Constitucional ha advertido un bajo cumplimiento por parte de los municipios y departamentos del país. Además, diversas entidades territoriales, al tiempo que algunas asociaciones de estas, han advertido dos circunstancias que dificultan a estas autoridades el cumplimiento oportuno de dichas obligaciones: (i) la falta de precisión de reglas de concurrencia entre municipios y departamentos, teniendo en cuenta incluso reglas diferenciadas según la categoría de las entidades territoriales; y (ii) la ausencia de fuentes de financiación específicas y suficientes para cubrir las obligaciones en esta materia. Lo anterior ha generado que la infraestructura destinada a la población condenada tenga que destinarse para la población sindicada, aspecto que ha impactado en el índice de hacinamiento en los diferentes ERON.

8. Para la Corte Constitucional, en las condiciones de hacinamiento y deterioro de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, así como de los servicios que se presentan en cada establecimiento, la posibilidad de que se den tratos crueles, inhumanos e indignos aumenta notablemente. Sentencia T-388 de 2013.

9. Cifras de Policía Nacional, con corte al 23 de julio de 2023.



## Medidas de intervención inmediata

- Conforme a lo dispuesto en el CONPES 4082, la USPEC **avanzará en el desarrollo de 9.805 cupos** a nivel nacional entre 2022 a 2026. La USPEC, junto con el INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de este plan, **pondrá en funcionamiento 1.000 nuevos cupos**<sup>10</sup> penitenciarios que permitan mitigar el hacinamiento a nivel nacional.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, en coordinación con la Dirección de la Policía Nacional, desplegarán las acciones necesarias con el fin de **trasladar a todas las personas privadas de la libertad** en calidad de condenadas **que están actualmente reclusas en Unidades Policiales** hacia Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **implementará una estrategia de acompañamiento técnico a las entidades territoriales para habilitar cupos para sindicados**, así:
  - **Acompañará el trámite legislativo de la iniciativa que impulsan Asocapitales y Asointermedias**, la cual busca que municipios y departamentos en corresponsabilidad con la nación puedan asumir las cargas frente a la población detenida preventivamente, lo que incluye la construcción de cárceles territoriales.
  - **Adoptará herramientas de difusión de información e intercambio técnico dirigidas a las entidades territoriales** en materia de sus obligaciones sobre fuentes de financiación y cofinanciación para la construcción de establecimientos carcelarios y sostenimiento de detenidos preventivamente a cargo de las entidades territoriales<sup>11</sup> y Lineamientos Mínimos Para Espacios Temporales de Reclusión<sup>12</sup>.
  - En conjunto con la USPEC y el INPEC, en articulación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), **actualizará el proyecto tipo “Lineamientos para el diseño de cárceles para sindicados”**<sup>13</sup>, para que se ajuste a los últimos estándares de construcción de infraestructura carcelaria.

10. Estos cupos corresponden a las ampliaciones en los ERON de Barranquilla y Cartagena con 510 cupos cada uno.

11. Este documento se diseñó en asocio con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. Se puede consultar en el siguiente link: <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/32566/Fuentes%20de%20financiacion%20de%20para%20ca%20de%20entidades%20territoriales-comprimido.pdf>

12. Este documento se construyó en asocio con Asocapitales y Fenalper, y puede consultarse en el siguiente link: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/14377/20230712%20Lineamientos%20minimos%20para%20espacios%20temporales%20de%20reclusion.pdf>

13. El citado instrumento puede consultarse en: <https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/pdf/carceles/PTcarcel.pdf>



# 2

## Enfoque de género

Colombia cuenta con una cifra elevada de delitos asociados a las violencias basadas en género, en las que las víctimas son principalmente mujeres y niñas<sup>14</sup>. Este fenómeno también se ha visto reflejado en el Sistema Penitenciario y Carcelario, en el que se han reportado casos de violencia contra la mujer por parte de personas privadas de la libertad en contra de sus parejas durante las jornadas de visita íntima.

Por su parte, siguiendo el “Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre mujeres privadas de la libertad en las Américas”<sup>15</sup>, se tiene que Colombia es uno de los países en el cual, en los últimos años, se ha incrementado la población carcelaria femenina y el uso de la detención preventiva se presenta como uno de los factores que ha contribuido en mayor medida a dicho incremento. Además, la medida de privación de libertad de carácter preventivo, en proporción, es superior para las mujeres con un 34,16% en contraposición con los hombres que asciende al 21%. Respecto de las condiciones sociales, se identifica que gran parte de las mujeres encarceladas provienen de sectores vulnerables y en condición de pobreza<sup>16</sup>. Por último, el informe destaca la baja aplicación de medidas alternativas a la prisión, donde en el caso de las mujeres se advierte una afectación diferenciada, ya que la mayoría, al estar acusadas por delitos asociados a drogas, no tienen a la fecha acceso a medidas que suspendan la ejecución de la pena o reduzcan el tiempo en prisión.

El presidente de la República sancionó la Ley 2292 de 2023, que crea la posibilidad de que mujeres cabeza de familia que hayan cometido delitos en condiciones de marginalidad y estén condenadas por delitos relacionados con hurto, estupefacientes o con condenas de 8 años o menos, puedan ejecutar la sanción penal en libertad, a través de la realización de servicios de utilidad pública (también conocidos como servicios comunitarios). Esta norma prevé la posibilidad de que las mujeres puedan resarcir el daño ocasionado por el delito a través de la prestación de servicios que redunden en el bienestar social y general. Por esta razón, los servicios de utilidad pública deben ejecutarse en entidades públicas o en organizaciones sin ánimo de lucro.

Finalmente, se destaca que la situación de privación de la libertad es especialmente difícil para las mujeres, teniendo en cuenta que el Sistema Penitenciario y Carcelario tiene un enfoque hacia el encarcelamiento de hombres. Esto ha significado que se preste poca atención a aspectos fundamentales para la cotidianidad de las mujeres, especialmente en lo que tiene que ver con su salud menstrual. Además, en el caso de las mujeres en estado de gestación o que conviven con sus hijos menores de tres años en prisión, se advierte la necesidad de reforzar el acompañamiento integral en materia de salud y atención psicosocial<sup>17</sup>.

14. Cifras de la Fundación Paz y Reconciliación disponibles en el siguiente link: <https://www.pares.com.co/post/balance-sobre-la-violencia-basada-en-g%C3%A9nero-en-colombia>

15. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). Mujeres privadas de la libertad en las Américas. El documento puede consultarse en el siguiente link: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>

16. Particularmente en el caso de las mujeres detenidas por delitos de drogas en el país, con ocasión a un estudio realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y UNODC se tiene que de las mujeres entrevistadas el 83,8% vivía en sectores sociales vulnerables caracterizados por bajos recursos. Ministerio de Justicia y del Derecho y UNODC (2019) Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas: Las mujeres privadas de la libertad por delitos de droga. El documento puede consultarse en: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Octubre/Estudio\\_Las\\_mujeres\\_Privadas\\_de\\_la\\_Libertad\\_por\\_Delitos\\_de\\_Drogas.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2019/Octubre/Estudio_Las_mujeres_Privadas_de_la_Libertad_por_Delitos_de_Drogas.pdf)

17. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos identificó la situación especial que vive las mujeres privadas de la libertad en el siguiente informe: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>

## Medidas de intervención inmediata

- El INPEC, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, **creará e implementará un protocolo diferenciado para el acceso a visitas íntimas** de personas condenadas por delitos relacionados con las violencias basadas en género.
- Respecto de la **implementación de la Ley 2292 de 2023**, el Ministerio de Justicia y del Derecho adelantará las siguientes acciones:
  - **Expedirá el Decreto reglamentario** que habilita la implementación de la ley, la creación de plazas de utilidad pública y las acciones encaminadas a la protección y acompañamiento del proceso de resocialización de las mujeres desde el enfoque restaurativo y de género.
  - **Publicará el sistema de información** con, al menos, 500 plazas para la prestación de los servicios de utilidad pública.
  - **Completará jornadas de socialización** para más de 1.200 mujeres privadas de la libertad en el país.
  - **Realizará jornadas de diálogo e intercambio** con más de 50 operadores de la justicia encargados de la toma de decisiones sobre las solicitudes del sustituto y su ejecución.
  - **Ejecutará una estrategia de divulgación** que permita documentar y comunicar sobre la implementación de la ley de utilidad pública.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Reconciliación y el INPEC, **vinculará a mujeres potencialmente beneficiarias de la ley de utilidad pública a los programas de la ruta emprendedora**, la cual se centra en la formación y aprendizaje de las personas privadas de la libertad para la inclusión productiva y la capacitación en el desarrollo de actividades para el mejoramiento de sus capacidades y habilidades.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho en el marco del cumplimiento de la Ley 2261 de 2022 **presentará una estrategia de identificación de necesidades de productos de higiene y salud menstrual**, con el fin de **construir un proyecto de decreto** que contenga la reglamentación pertinente para garantizar el suministro oportuno de los productos de higiene menstrual a mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **propondrá** al Ministerio de Salud y Protección Social una **estrategia de capacitación con enfoque de género sobre el uso de productos y la higiene menstrual** en los establecimientos de reclusión.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **adelantará visitas a los centros de reclusión** donde se encuentran mujeres en estado de embarazo y mujeres que conviven con sus hijos e hijas menores de 3 años para adelantar acciones concretas que incidan en su bienestar general.

# 3



## Protección del derecho a la vida

La protección a la vida es un eje fundamental de la política pública del Gobierno Nacional de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la vida y la paz 2022-2026”. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hace hincapié en la necesidad de diseñar políticas públicas encaminadas a garantizar la vida, la paz, la convivencia y la seguridad ciudadana. En este sentido, es relevante mencionar que, en el año 2022, al mes de noviembre, se tuvo un total de 139 riñas en los ERON, que dejaron un saldo de 75 heridos. A su turno, se registró un total de 17 muertes violentas, algunas de ellas ocurridas con armas cortopunzantes. De acuerdo con lo anterior, se presentan una serie de estrategias destinadas a la prevención de las muertes en prisión con un énfasis en la protección de derechos humanos que permitan preservar la seguridad de las personas al interior de los centros de reclusión, así como minimizar el riesgo de tratos crueles, inhumanos y degradantes que afectan directamente el derecho a la vida.

## Medidas de intervención inmediata

- El Ministerio de Justicia y del Derecho, en articulación con UNODC y el INPEC, **formará a 15.000 funcionarios del INPEC** en la actualización de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, con el acompañamiento técnico del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y en el marco de una mesa de articulación interinstitucional, **revisarán los protocolos del uso de la fuerza y atención de crisis en los establecimientos de reclusión.**
- El Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC, **impulsarán jornadas de desarme** en los establecimientos de reclusión con mayores índices de conflictividad.



# 4

## Alimentación

De acuerdo con el informe de seguimiento de la prestación del servicio de salud realizado por el INPEC <sup>18</sup>, se tiene que, de los 126 ERON, 29 (23%) se ubican en la categoría de alto riesgo por las múltiples falencias en la prestación del servicio de alimentación. Al 51% de la población privada de la libertad ubicada en los ERON no se le suministra alimentos en óptimas condiciones de nutrición (especialmente las cantidades suficientes). Al 45% de la población reclusa no se les suministra la alimentación de acuerdo con el ciclo de menús establecido para cada establecimiento. El 100% de los operadores incumplen alguno o varios de los indicadores ECI y las obligaciones contractuales. En el 84% de los ERON no se garantizan las condiciones de conservación de los alimentos.

A pesar de los esfuerzos para que se cumplan los requisitos mínimos en la prestación del servicio de alimentación, se han identificado problemáticas en el modelo de contratación y escogencia de los contratistas o proveedores; la infraestructura donde se preparan los alimentos sigue siendo precaria, lo que incluye la red de agua potable generando riesgos de contaminación. En algunos casos se ha reportado el suministro de alimentos en estado de descomposición, la oferta de productos en los expendios o ranchos es limitada, no hay un adecuado mantenimiento de los elementos, insumos y utensilios empleados para la preparación y conservación de los alimentos, entre otros <sup>19</sup>. De otra parte, los ERON no cuentan con la capacidad suficiente para autoabastecerse y generar productos que permitan suplir las necesidades en materia de alimentación al interior del establecimiento, dirección en la cual se debe avanzar desde una perspectiva de mediano plazo.

El Código Penitenciario y Carcelario y la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional establecieron que la competencia para garantizar la alimentación para quienes se encuentren detenidos en centros de detención transitoria corresponde a las entidades territoriales <sup>20</sup>. Sin embargo, la USPEC tiene actualmente un contrato de alimentación que cubre este servicio para cerca de 17.000 personas privadas de la libertad que están en 259 centros de detención transitoria, pese a que esta entidad carece de competencia para celebrar, hacia futuro, un contrato en el que garantice la prestación del servicio en aquellos centros de detención en los que las alcaldías y gobernaciones aún no han asumido dicha obligación.

18. Informe de seguimiento de la prestación del servicio de salud, COSAL. INPEC, mayo de 2023.

19. Defensoría del Pueblo. (2021). Décimo Primer Informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en materia penitenciaria y carcelaria. Bogotá

20. Cfr. Código Penitenciario y Carcelario, artículos 17 a 19 y Sentencia SU-122 de 2022. "302. Corresponde a la Corte Constitucional aclarar que el componente de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva que se encuentran en establecimiento de reclusión o en centros de detención transitoria corresponde a los entes territoriales. 303. Lo anterior se explica porque los detenidos preventivamente, en principio, deben permanecer en cárceles departamentales y municipales. En este caso, los entes territoriales deben incluir en sus presupuestos las partidas necesarias para las raciones de los presos. Ahora bien, si contratan con el Inpec el recibo de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva, dentro de las cláusulas contractuales se debe acordar el pago de la provisión de alimentación".

## Medidas de intervención inmediata

- La USPEC **prorrogará el actual contrato de alimentación** que cubre a 259 centros de detención transitoria hasta el 31 de octubre de 2023.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **presentará un proyecto de ley** que propone facultar a la USPEC, hasta el 30 de junio de 2024, a prestar los servicios de alimentación de personas que se encuentren privadas de la libertad en centros de detención transitoria. Lo anterior para dar un plazo de alistamiento a las entidades territoriales, municipales y departamentales, para asumir definitivamente la prestación de este servicio en los términos fijados en la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional y las normas penitenciarias.
- La USPEC iniciará un nuevo proceso de selección para la prestación del servicio de alimentación en el cual **se redefinirán criterios como la experiencia específica y capacidad financiera** de los eventuales oferentes, permitiendo así mejorar los estándares de calidad en la prestación del servicio.
- La USPEC iniciará los trámites presupuestales para que en el nuevo proceso de selección **se incremente el valor de la ración** con el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



# 5



## Salud

La crisis humanitaria del Sistema Penitenciario y Carcelario afecta de manera general todos los derechos de las personas privadas de la libertad y, en particular, el derecho fundamental a la salud, el cual está en constante riesgo de vulneración debido a la precariedad de las condiciones sanitarias y de los servicios del sistema de salud.

Los datos obtenidos de la primera medición de indicadores de vida en reclusión, presentado a la Corte Constitucional en junio de 2023, arrojaron que las personas afiliadas a los regímenes contributivo, especial o excepcional obtienen niveles de atención en salud más bajos que las personas que tienen su atención cobijada con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad <sup>21</sup>.

Por otro lado, se identificó un alto incumplimiento en las citas médicas de especialistas y atención extramural, por cuanto existe un estado de represamiento alto de solicitudes que afecta la garantía del derecho. Por último, existe un déficit en la implementación de programas de promoción y prevención en establecimientos, pues sólo el 39% de los ERON cuentan con estos programas.

Respecto del Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad, se identificaron problemas contables y financieros relacionados con los cambios de la empresa fiduciaria que administra estos recursos, razón por la cual se debe conocer la situación financiera real del fondo, con el fin de garantizar el mejoramiento de las condiciones de la prestación de este servicio.

Finalmente, respecto de la población que se encuentra en los centros de detención transitoria, se tiene que, como quiera que la prolongación de la detención en estos espacios es de carácter irregular, no se cuenta con un seguimiento adecuado de la afiliación de la población allí recluida, lo que genera un riesgo de que estas personas se encuentren sin acceso al servicio de salud.

21. Ver artículo 105 de la Ley 65 de 1993.



## Medidas de intervención inmediata

- El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la USPEC, el INPEC y el Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad, **desarrollará brigadas integrales de atención** en salud al interior de los ERON para dar respuesta a las solicitudes y quejas que realiza la población privada de la libertad en materia de citas médicas, odontológicas y provisión de medicamentos, a través de un mecanismo de priorización y seguimiento.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **instará** al Fondo Nacional de Salud para las Personas Privadas de la Libertad para **desarrollar un plan de mejoramiento** del servicio de salud con los 6 operadores regionales (norte, occidente, viejo caldas, noroeste, oriente y central).
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **instará** a las entidades territoriales **para que dispongan de los recursos y mecanismos necesarios** para adelantar campañas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y de promoción y prevención a través de las Secretarías de Salud.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **solicitará** a la Contaduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República realizar, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, acciones precisas tendientes a la **revisión contable y estricta supervisión de la gestión fiscal** de los recursos administrados por el Consorcio Fondo de Atención en Salud, responsable en vigencias anteriores para el cierre financiero del contrato.



# 6

## Acceso efectivo a la Justicia

Dentro del Sistema Penitenciario y Carcelario persisten limitantes para acceder de manera efectiva a la administración de justicia, particularmente en lo relacionado con el análisis de subrogados penales y el otorgamiento de beneficios administrativos. En este aspecto, dentro de los hallazgos identificados durante las visitas efectuadas a los ERON, al tiempo que derivado de las mediciones del ECI, se evidencian bajos niveles de cumplimiento en la actualización de las cartilla biográficas<sup>22</sup> de las personas privadas de la libertad para acceder a redenciones y libertad condicional, lo que impacta en la labor de los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad. Además, no hay suficientes abogados para cubrir la demanda de personas en reclusión.

## Medidas de intervención inmediata

- El INPEC **garantizará un espacio de trabajo permanente** en 40 ERON destinados al funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en el marco del Programa 1542.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **presentará el Plan de Acceso a la Justicia con Enfoque en Derechos Humanos** cuyo objetivo es facilitar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y estándares internacionales en materia de debido proceso y derecho de defensa.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el INPEC, **organizará la actualización de cartillas biográficas** de 54 centros penitenciarios del país.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho **generará alianzas con universidades y consultorios jurídicos del país para realizar una labor de revisión de casos** con el objetivo de impactar 20 centros penitenciarios y, al menos, 1.000 personas privadas de la libertad.

22. Corresponde a la hoja de vida digital de la persona privada de la libertad que contiene información de su condición socioeconómica, proceso judicial, tratamiento penitenciario, traslados, entre otros aspectos. Este documento es de gran relevancia considerando que las autoridades judiciales adoptan decisiones, como puede ser conceder la libertad condicional, con base en la información que reporta la cartilla biográfica.

# 7



## Lucha contra la corrupción

Las prisiones son lugares especialmente susceptibles a la corrupción: la falta de transparencia, las conexiones con grupos criminales organizados y la falta de interés social son causas de un problema endémico de la mayoría de los sistemas penitenciarios de América Latina <sup>23</sup>.

La corrupción debilita la capacidad y legitimidad del Sistema Penitenciario y Carcelario para el mantenimiento del orden interno de los establecimientos. En este contexto, se advierten ilegítimas medidas como la falta de control de los precios de los productos disponibles en los expendios de algunos establecimientos, situación que podría conllevar a un aparente abuso en los precios de algunos productos.

Además, contextos de corrupción han contribuido al surgimiento y posicionamiento de fenómenos criminales al interior de las cárceles, algunos de los cuales contribuyen a la inseguridad de la ciudadanía en general. En particular, fenómenos como la extorsión o la coordinación de otras acciones criminales específicas son expresión de desafíos persistentes que se deben neutralizar.

## Medidas de intervención inmediata

- El INPEC, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho, **diseñará una estrategia de control de precios** de los productos que se comercializan en los expendios de los ERON.
- El INPEC, en articulación con el sector defensa, **reforzará la estrategia de incautación de dispositivos celulares** al interior de los ERON priorizados según su nivel de participación en la ocurrencia del fenómeno de extorsión carcelaria.
- El INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho **diseñarán una estrategia para la inhibición de señal en los ERON**, que incluya la participación de los operadores de telefonía celular para revisar pautas que permitan la inhibición de señal en los ERON.

23. Passamano, M (2022). Corrupción en el contexto penitenciario Medidas para contrarrestar la corrupción como elemento facilitador de la infiltración del crimen transnacional organizado.



# 8

## Productividad para la resocialización

En los ERON persisten bajos niveles de **actividades productivas** que potencien las habilidades, actitudes y destrezas de la población privada de la libertad para facilitar su inclusión social una vez estén en libertad y la construcción de un proyecto de vida significativo. En este sentido y en el marco de una política de humanización del Sistema Penitenciario y Carcelario, que busca contribuir a la efectiva resocialización en el cumplimiento de la sanción penal, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, en articulación con el INPEC y el acompañamiento de entidades del orden público y privado, se vienen impulsando y promoviendo programas relacionados con el fortalecimiento de la productividad y el emprendimiento al interior de los ERON.

## Medidas de intervención inmediata

- El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con Innpulsa Colombia y el INPEC, **creará dos Centros de Reindustrialización** <sup>24</sup>, en el marco de la estrategia Zasca Renacer, la cual promoverá la creación de centros productivos en las cárceles del país.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con la Consejería Presidencial para la Reconciliación y el INPEC **continuará implementando la Ruta Emprendedora** la cual se centra en la formación y aprendizaje de la población privada de la libertad para la inclusión productiva. Con esta ruta se beneficiarán en un primer momento más de 100 mujeres privadas de la libertad de la Reclusión de Mujeres de Bogotá “Buen Pastor” y 35 personas de la Cárcel Modelo de Bogotá, organizando su idea de negocio de tal forma que puedan tener un plan productivo en su retorno a la libertad.

24. Apuesta estratégica liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para transitar de una economía extractiva a una economía del conocimiento, productiva y sostenible, a través del fortalecimiento del sistema empresarial y comercial, que incluye además la adopción de medidas para favorecer a empresas de menor tamaño, formales e informales y otras poblaciones con potencial productivo anteriormente desaprovechadas.

# 9



## Educación y cultura para la resocialización

La cultura y las artes son un mecanismo para alcanzar la resocialización como fin del tratamiento penitenciario. Las actividades culturales permiten la redención de pena para la población que opta por el desarrollo de este tipo de acciones. No obstante, se ha evidenciado que en los ERON no existen programas permanentes y robustos que desarrollen el componente cultural. Las intervenciones tienden a ser aisladas y no responden a un proceso integral que permita ampliar la participación de la población privada de la libertad.

En lo que respecta al componente educativo, se tiene que la principal demanda en educación en la población privada de la libertad se encuentra en educación básica y media. El 50% de la población privada de la libertad cuenta con formación hasta ciclo 3 (Grado 6° y 7°) o menos. El 4% de la población privada de la libertad es analfabeta. Menos del 5% de la población tiene una formación especializada, profesional, técnica o tecnológica. Actualmente el INPEC, a través de las áreas de educación, cuenta con una cobertura educativa del 45,11% representado en 43.663 <sup>25</sup> personas privadas de la libertad que descuentan pena por hacer parte de los programas de estudio. Finalmente, existe una necesidad de docentes en los establecimientos de reclusión que permita garantizar la oferta suficiente en materia educativa.

25. Cifras del INPEC a corte junio de 2023.

## Medidas de intervención inmediata

- El Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, el INPEC, la Biblioteca Nacional y la Red Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá (Bibliored), **implementará el Plan Cultura para la Libertad** en 8 ERON priorizados para fortalecer las Bibliotecas Penitenciarias; ofrecer contenidos audiovisuales en materia de artes, oficios y tradiciones de paz; formar en Creación, Arte y Paz; materializar laboratorios de creación artística y literaria, que busquen mejorar la convivencia en los ERON e inculcar iniciativas de restauración del daño y resocialización.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, **diseñará un lineamiento de política pública** que defina las líneas estratégicas del componente cultural en el tratamiento penitenciario, potencie la cultura y las artes para la resocialización y establezca criterios para la escalabilidad e implementación del Plan en todos los establecimientos de reclusión del país.
- El Ministerio de Justicia y del Derecho, el INPEC y el Ministerio de Educación Nacional, **implementará la estrategia de formación integral** a mujeres privadas de la libertad para la educación formal a través de los ciclos lectivos especiales integrados (CLEI) en el marco de la educación de adultos, la dignificación de vida y los derechos con enfoque de género.
- El INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Ministerio de Educación, **adelantará la revisión del Modelo Educativo Flexible (MEF)** para el Sistema Penitenciario y Carcelario.
- El INPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho, con apoyo del Ministerio de Educación, **promoverán la suscripción de convenios con instituciones de educación superior** que permitan a más personas privadas de la libertad acceder a la educación superior.

